

“枫桥经验”的黄田探索——公共法律服务延伸至基层的研究

——以宝安法院黄田社区多元调处暨诉讼服务工作站为样本^①

【内容摘要】公共法律服务是社会治理的重要内容,将公共法律服务特别是司法调解服务延伸至基层,既体现着多元化纠纷解决机制改革的方向,也是新时代坚持和完善“枫桥经验”“枫桥经验”,维护社区稳定乃至社会稳定的重要举措。但公共法律服务中的司法调解服务延伸至基层还存在着一系列的难题,主要是矛盾纠纷化解服务延伸到基层的哪个层级,如何在基层配置司法调解力量,司法调解力量如何推进专业化,如何和诉讼衔接等。由于创新样本太少,相关的案例分析开展的极为有限,使得这个问题有针对性的研究成果较少,制约了相关改革的深入推进。本文以深圳市宝安区人民法院建设的黄田社区多元调处暨诉讼服务工作站为样本进行深入分析,探讨司法调解服务延伸至最基层的社区存在的问题,在泛珠三角地区推行将司法调解服务延伸至社区的必要性及可行性,为在整个泛珠三角地区推行这项基层改革创新,提供了基层方案。全文共 7552 字。

【关键字】司法调解服务 社区 多元调处

目 录

一、探索与经验：宝安法院社区多元调处工作站的做法.....	3
（一）屯兵社区，实现司法调解力量的前置.....	4
（二）创新治理，实现区域纠纷化解资源的整合.....	5
（三）方便群众，实现司法职能向基层的延伸.....	6
二、规制与解构：在泛珠三角地区“黄田探索”的可行性分析.....	6
（一）经济基础：泛珠三角地区具有强劲的经济实力.....	6
（二）治理基础：泛珠三角地区具有高水平的社会治理.....	8
（三）社会基础：泛珠三角地区具有高水平的社区建设.....	8
三、困惑与检视：“黄田探索”的实践难题.....	8
（一）匹配错位：服务内容需要扩展.....	8
（二）运营失序：运营成本还需要压缩.....	9
（三）协调梗阻：日常事务协调还不够顺畅.....	9
四、进路与创新：完善“黄田探索”的建议.....	10
（一）资源聚合：强化调解员的专业化配备.....	10
（二）机制更新：建立适当的费用收取制度.....	10
（三）沟通顺畅：完善相关事务协调推进机制.....	10
结 语.....	11

以下正文：

“泛珠三角地区”是指沿珠江流域的广东、福建、江西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州9个省（区），加上香港和澳门两个特别行政区。这些地区不断在中国的经济上占有重要的地位，而且在基层社会治理方面也是重要的开拓者。在多元化纠纷解决机制改革方面，深圳中院、四川眉山中院、湖南长沙岳麓区法院都是最高人民法院认定的全国法院多元化纠纷解决机制改革典型。将司法调解服务延伸至基层，是进一步释放多元化纠纷解决机制改革红利，创新社会治理的重要途径。但目前，泛珠三角地区（本文仅指内地9省）司法调解服务主要是在区级层面展开，延伸至基层街道的司法调解服务还比较少，延伸到社区的样本更是凤毛麟角。深圳市宝安区人民法院在深化多元化纠纷解决机制改革中，与航城街道合作，在黄田社区建立深圳市首个社区多元调处暨诉讼服务工作站（下文简称社区多元调处工作站），在矛盾纠纷的最源头构建诉源治理的最前沿防线。这种将司法调解服务延伸到最基层的实践，不仅是首次将公共法律服务延伸到社区的重要创新，也为整个泛珠三角地区将公共法律服务送到群众身边，践行以人民为中心的理念，提供了宝贵的样本。笔者将其归纳为“黄田探索”。在法经济学和组织行为学的视角下，总结黄田探索的经验，分析其存在的问题，对于在整个泛珠三角地区推广这种经验，进而提升社会治理工作水平，具有重要的意义。

一、探索与经验：宝安法院社区多元调处工作站的做法

党的十八届四中全会提出，“建设完备的法律服务体系，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。”^②将公共法律服务特别是司法调解服务不断向基层延伸，是贯彻全会精神，提升社会治理水平的重要手段。随着经济社会的发展，在整个泛珠三角地区特别是珠三角地区，都面临着辖区人口和商事主体数量多，矛盾纠纷多发、易发的问题，大量的矛盾纠纷直接涌入法院，导致法院收案数量长期居高不下，形成了司法供需矛盾。实际上，理想的矛盾纠纷多元化解模型应该是“金字塔”式，即底层纠纷化解组织解决大部分社会纠纷，无法调解的社会纠纷再进入法院，形成诉讼案件由法院通过案件审理，确定公民、法人的行为规则，引导社会主体，依法规范行为，减少纷争。^③于是，最高人民法院在全国推动了多元化纠纷解决机制改革，建设功能完备、形式多样、运行规范的诉调对接平台，引导当事人选择适当的纠纷解决方式。泛珠三角地区许多法院，在深化多元化纠纷解决机制改革过程中，都是最高人民法院认可的先进典型。这项改革一个重要的目标是将矛盾纠纷化

^② 刘艳苹：《加快构建公共法律服务体系》，载于《新长征》杂志，2015年第1期，第12到13页。

^③ 龙飞：《论国家治理视角下我国多元化纠纷解决机制建设》，载于《法律适用》杂志，2016年第7期，第2页。

解在最基层、化解在萌芽状态。但如何实现这一目标，各地探索不一，基本上是把司法调解力量集中到法院本部，被动地等待纠纷上门后，引入司法调解力量进行化解。这种做法，虽然也可以把矛盾纠纷化解在诉讼之前，但实际上还是把纠纷上交到区级法院，与“枫桥经验”的“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交，就地化解”的要求，还具有一定的差距。为此，深圳宝安法院进行了探索。他们于2018年1月推动成立深圳市首家区级矛盾纠纷多元化解综合法律服务中心，把这个中心作为诉前解纷主要阵地，通过整合社会资源，引进13家调解组织，打造“一站式”、“门诊式”多元解纷平台，用好用足司法调解力量，快速化解矛盾纠纷，尽量将纠纷化解在诉前。之后，又在5个派出法庭建成了5个分中心，作为纠纷预防化解前沿阵地，把司法调解力量下沉到辖区街道，群众不出街道就可以获得法院提供的司法调解服务，大大降低了纠纷解决成本。为了将司法调解力量继续下沉到社区，2021年4月，该院与航城街道合作，在黄田社区建立首个社区多元调处工作站，由此，逐步形成以区多元调处中心为主体，五个街道分中心为支点、以多元调处暨诉讼服务工作站为纵深的“1+5+n”多元解纷网络体系。社区多元调处工作站，就是这个多元解纷网络体系中的n，处在纠纷解决的最前沿，最基层，对于完善社会治理具有重要的意义。

选择在黄田社区建立社区多元调处工作站，是因为黄田社区是航城街道的一个比较大的社区。该社区占地面积约3.8平方公里，拥有10个工业区，各类企业250家，管理总人口约6万人。历来是航城街道矛盾纠纷比较多发的地区。设立社区多元调处工作站，在矛盾纠纷的最源头构建诉源治理的最前沿防线。在社区设立工作站，参与“无诉社区”建设，广泛培育社区“无讼文化”，引导社区群众形成“有纠纷，先调解，再确认”的理念，将司法职能触及到基层社会治理最末梢，打通诉源治理“最后一公里”，形成“1+5+N”多元解纷网络。该网络将法院多元解纷机制与辖区社会治理体系深度融合，为司法调解与人民调解、行政调解提供联动对接的常态化、实体化平台，把矛盾纠纷解决在最前端、最基层。社区多元调处工作站的主要功能是：

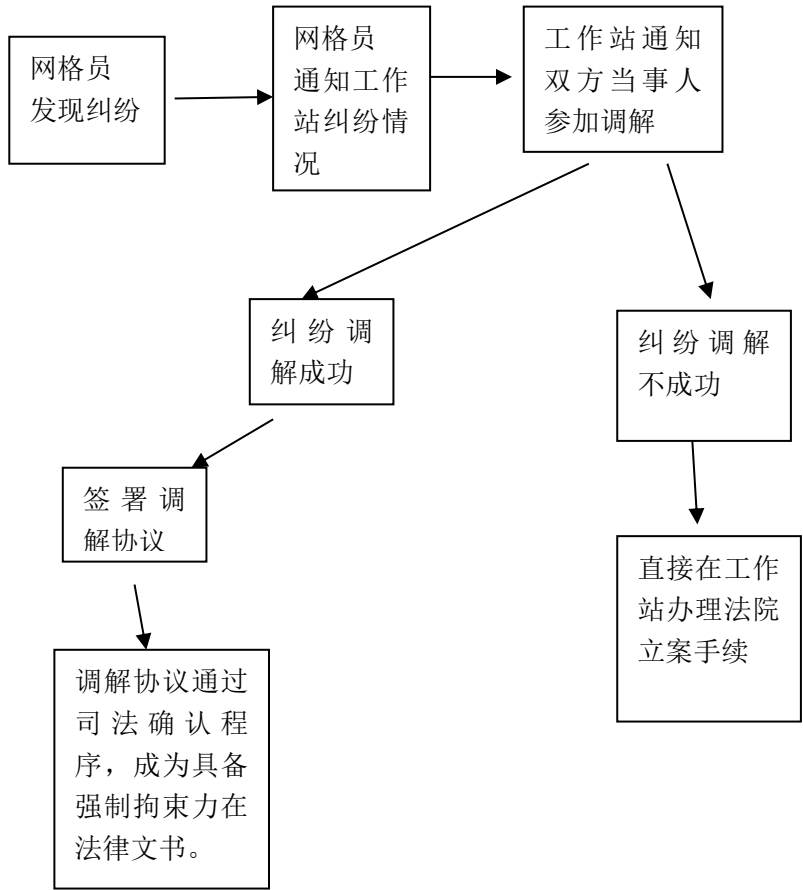
（一）屯兵社区，实现司法调解力量的前置

社区是社会治理的最前沿，是人们居住生活的落脚点，更是各种矛盾纠纷的最初产生地。社区既是维护社会稳定的基础，也是创新社会治理的第一线。在传统的多元化纠纷解决机制改革中，矛盾纠纷在社区产生后，往往要到基层法院进入多元化纠纷解决机制环节，而社区往往离基层法院的驻地比较遥远，在这个过程中，矛盾纠纷可能升级，影响也可能扩大，解决难度也会增加，不利于矛盾的快速低成本化解。黄田探索在社区设立多元调处暨诉讼服务工作站的做法，将司法调解的力量直接配置在社区，并与社区网格员保持联动，一旦社区网格员发现矛盾纠纷，立即通知矛盾纠纷的当事人到社区多元调处工作站进行调解，如果达成了调解协议，直接通过网络的方式传送给基层法庭的法官，法官审核完成后，通过司法确认程序，直接赋予调解协议强制执行力。整个过程是免费的。即使没有达成了调解协议，也可以在工作站完成立案手续，避免了人民群众到法院立案所花费的时间成本和交通成本。“司法投入不仅包括当事人的投入、而且包括国家、社会的投入，不仅包括物质方面的投入、也包括精神方面的投入，不仅包括经济方面的成本，而且包括政治、伦理等大量的外部成本，不仅包括直接投入、而且包括间接投入”^④运用法经济学成本收益

^④ 阿江：《司法改革应当关注司法效益》，载《法律适用》2000年第6期。

的分析方法可以看出，社区多元调处暨诉讼服务工作站分布在社区，分布在人民群众的家门口，不仅方便人民群众解决纠纷，而且降低了纠纷解决的货币成本、时间精力成本。社区多元调处工作站工作程序如下图所示：

图 1：社区多元调处工作站工作程序



（二）创新治理，实现区域纠纷化解资源的整合

党的十九届四中全会强调要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，并强调完善群众参与基层社会治理的制度化渠道^⑤。习近平法治思想也强调，在法治化轨道化上推进国家治理体系与治理能力的现代化。社区是国家治理的基本细胞。社区多元调处工作站就是在最基层让群众参与社会治理的最佳载体，亦是推进治理能力的现代化的有益实践。社区多元调处工作站配备了 5 名专职的调解员，专门负责案件的调解，并配备了一名法院的工作人员，对调解不成功的案件直接可以在社区办理立案手续，真正实现了便民。从基层社会治理创新的工作实际来看，像深圳这样的新兴的超大型城市，社区集中了各行各业的大量人才，具有共建共治共享的巨大潜力。由于社区网格化管理的相关管理经验比较成熟，社区网格员对社区的住户、企业的基本情况比较了解，能够在第一时间掌握发生的纠纷情况。而网格员与工作站的调解员的信息联络畅通，确保了调解员可以第一时间掌握信息，主动调解，变原先的被动等纠纷上门转化为主动出击，去化解

^⑤赵振宇.保障人民参与国家和社会治理载于《理论导报》,2020 年第一期,第 52 页到 53 页。

纠纷，而且是主动就近化解纠纷。于是，社区多元调处工作站担负起了区域资源对接与整合的功能，有效汇聚深化社会治理的多领域、多方面智慧和力量，为推动社会治理重心下移，实现力量前置、服务前置奠定了基础。

（三）方便群众，实现司法职能向基层的延伸

法院作为多元化纠纷解决机制改革的重要推动单位，在融入创新社会治理的过程中，必须把以人民为中心的司法理念体现在改革的方方面面。在经济社会高速发展，矛盾纠纷日益复杂的情况下，打造法院本部、下属法庭、基层社区三位一体的放射性、金字塔式纠纷解决格局，在社区多元调处工作站的就能解决矛盾纠纷，把纠纷解决服务送到老百姓的身边，让群众在社区就能获得专业的调解服务和司法确认服务，真正实现“转身就到、推门就进、来就能办”，是司法职能的重要体现。同时，也减轻了法院本部的多元调处中心及下属分中心的工作任务，真正发挥了分流功能，为源头上减少矛盾纠纷，减少了矛盾纠纷流入司法的可能，大大缓解了司法供需矛盾。

二、规制与解构：在泛珠三角地区“黄田探索”的可行性分析

社区多元调处工作站作为公共法律服务向基层延伸的新探索，在泛珠三角地区推广具有一定的可行性：

（一）经济基础：泛珠三角地区具有强劲的经济实力

泛珠三角地区整体经济实力比较强劲，泛珠三角地区 2020 年的 gdp 为 340750 亿元，约占全国的 33.5%。经济的发展必然带来社会利益资源的整合，各个领域之间的交流也因此大幅度增加，由于各个利益主体都努力追求各自利益最大化，必然导致社会矛盾纠纷大批量增加。有一个 2017 年上半年全国基

2017年上半年全国基层法院 (新收2万+)				
排名	支公司	新收	旧存	总收
1	上海浦东	72827	12967	85794
2	北京朝阳	70346	29511	99857
3	广州越秀	48351	10026	58377
4	深圳宝安	45045	15009	60054
5	深圳福田	44901	15409	60310
6	北京海淀	43534	18511	62045
7	东莞一	34877	12837	47714
8	上海静安	32446	5204	37650
9	北京西城	30269	8893	39162
10	中山一	29802	24096	53898
11	上海闵行	29084	6899	35983
12	天津滨海	29008	4696	33704
13	郑州金水	27167	7741	34908
14	重庆渝中	26805	3683	30488
15	北京通州	26741	7483	34224
16	深圳龙岗	26428	10487	36915
17	广州天河	26347	21693	48040
18	北京丰台	26250	7467	33717
19	重庆渝北	25558	4493	30051
20	佛山南海	24597	10560	35157
21	佛山顺德	24001	14570	38571
22	上海黄浦	22974	4184	27158
23	重庆江北	22314	3816	26130
24	深圳罗湖	22140	5918	28058
25	浙江义乌	21118	7548	28666
26	重庆九龙坡	21017	3298	24315
27	苏州昆山	20747	7471	28218
28	上海普陀	20561	2845	23406
29	郑州高新	20501	4751	25252
30	上海奉贤	20296	2236	22532

层法院

收案数量的图形，比较能说明问题。2017 年全国基层法院收案数量前 30 名中，有 10 家位于泛珠三角地区。如今这个数据应该更加增长剧烈。如深圳宝安法院，2017 年上半年收案是 45045 件，但是 2020 年全年收案已经达到了 122464 件，其他基层法院收案数量近几年也有大幅度的增长。司法资源的增长终究是有限的，必须把深化多元化纠纷解决机制改革，发挥其“减压阀”的作用，力争大量纠纷在诉前被化解，才能为法院减案、减压，避免司法资源的挤兑现象。而深化多元化纠纷解决机制改革，让诉前调解发挥更大的作用，就

必须把更多的纠纷解决力量放在基层，让纠纷一产生就立被当地吸附、解决，降低矛盾纠纷解决的成本，提高解决成效，提升社会治理工作水平，也避免大量矛盾纠纷都引入法院解决，加剧司法供需矛盾。

（二）治理基础：泛珠三角地区具有高水平的社会治理

泛珠三角地区是中国城镇化最强的地区。早在 2016 年，珠三角地区城镇化率达到 84.12%^⑥，其他泛珠三角地区城镇化率也比较高，如广东、福建城镇化水平均在全国排列在前十。在泛珠三角地区的很多社区，都设有网格员，一些社区的网格员能够达到 30 名。网格员通过对社区的走访，掌握社区的居民与企业的基本情况，承担着治安秩序维护、矛盾纠纷化解、实有人口管理、便民利民服务等任务。一旦发生了矛盾纠纷，网格员有条件第一时间掌握纠纷的具体情况，并反馈给社区多元调处工作站，方便社区多元调处工作站进行调解。这种治理水平的优势，使得在泛珠三角地区特别是在珠三角地区的，建设社区多元调处工作站成为可能。

（三）社会基础：泛珠三角地区具有高水平的社区建设

泛珠三角地区的社区一般规模较大，专兼职工作人员比较多，各项配套设施比较齐全。高水平的社区建设，既是泛珠三角地区的社区，也为促进社会和谐提供了有力的保障。这主要表现在三点：一是社区是城镇居民群众安居乐业的家园。社区与老百姓的日常生活密切相关，社区中发生任何矛盾和纠纷，都会给老百姓带来很大影响。二是社区是党和国家政策落实的“最后一公里”。历史上，我们党能够结束中国“一盘散沙”局面的一条重要经验就是形成了由中央组织、地方组织和基层组织构成的科学严密的组织体系，使党中央的所有指令和信息都可以传达到基层。三是社区关系社会和谐稳定。把社区中关系老百姓切身利益的问题处理好，才能够促进整个社会的和谐稳定。推广社区多元调处工作站，要矛盾不出社区，是促进社区和谐稳定的重要途径，也是提升社会治理水平的重要举措。

三、困惑与检视：“黄田探索”的实践难题

“黄田探索”毕竟是个新事物，虽然适应将公共法律服务延伸到基层的社会治理创新，但仍然面临一些问题，分析这些问题，并提出解决方案，对于在整个泛珠三角地区推广这项创新，提升基层社会治理水平，具有重要的意义。但对其完善仍然任重道远：

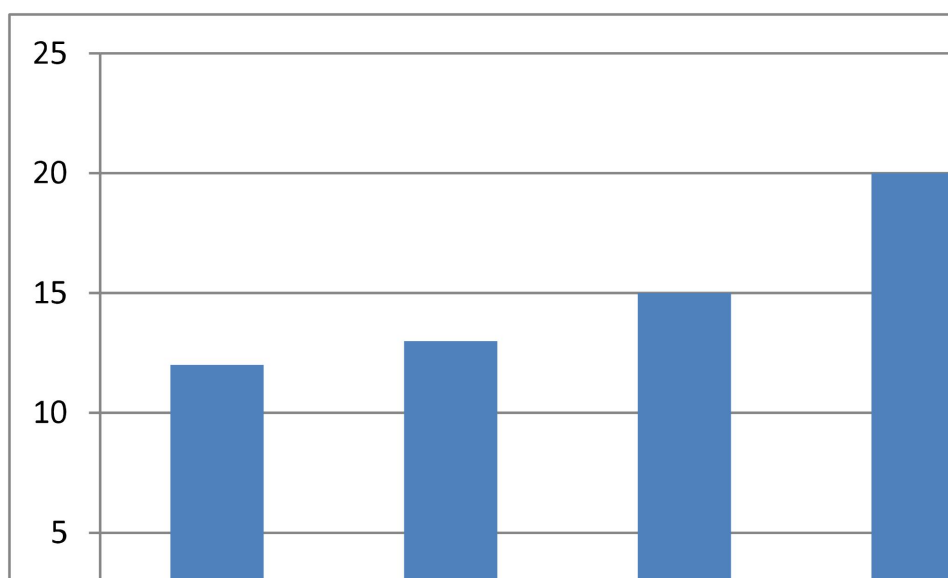
（一）匹配错位：服务内容需要扩展

基层发生的矛盾纠纷多种多样。从工作站的运转的实际来看，民间借贷、劳动争议、婚姻家事、合同纠纷等占了目前矛盾纠纷的大头。但目前配置的 5 名调解员，基本上只有从事过民间借贷、婚姻家事等简单纠纷调解的经历，对于较为复杂的劳动争议、合同纠纷，他们由于能力所限，仍然不能做到专业化的调解，矛盾纠纷仍然要上交到多元调处分中心乃至多元调处中心。特别是黄泉社区内企业众多，调解难度比较高、专业化比较强的合同纠纷数量也多（这类纠纷的当事人往往是企业）。但由于工作站的规模所限，很难聚集专业性的商事调解资源。一些被导入工作站的商事纠纷，调整一段时间才发现，工作站难以提出令双方满意的调解方案，涉纠纷企业还是要到区法院本部的多元调处

^⑥ http://news.southcn.com/china/content/2016-01/18/content_140963534.htm，于 2021 年 5 月 31 日访问。

中心来调处这些纠纷，增加了纠纷解决成本。而区法院本部的多元调处中心的商事调解员，多数是辖区商会派驻的，与法院并没有直接的人事管理关系。如果将他们派出的远离法院本部的社区，他们自己并不愿意，而法院本身又没有这种权利，需要和商会沟通。但商会考虑到自己会员单位的纠纷，大部分都是在法院本部解决，也不愿意将专业的调解员派驻到社区。

图一、多元调处工作站受理案件类型分析



（二）运营失序：运营成本还需要压缩

黄田社区多元调处工作站配备 5 名专职调解员，一名法院的工作人员。不算人员工资，每个月的房屋租金、电费、水费、以及其他运营费用就有 20 多万元。目前，这些运营成本均由航城街道来承担。深圳宝安区的街道，大小规模不一。比较小的街道有 7 个社区，大的街道有 29 个社区。如果在每个社区都设立社区多元调处工作站，无疑是一笔较高的费用。如何争取政策扶持，降低工作站的运营成本还需要探索。而且，纠纷双方当事人社区多元调处工作站调处纠纷，一旦成功，并不需要承担费用。如果双方申请司法确认，由法院法官出具的司法确认书也不需要双方缴纳费用。从法经济学的视角上看，“黄田探索”考虑了解决纠纷机制的社会公共成本，但纠纷双方当事人应该如何分担成本，却缺乏制度设计。按目前的运作方式，完全由公共财政来承担社区多元调处工作站的成本，不具有可持续性。如果在整个泛珠三角地区推广，需要更多的创新举措，来解决单独由公共财政承担运营成本的问题。

（三）协调梗阻：日常事务协调还不够顺畅

社区多元调处工作站依靠党委、政府的统一领导，通过综合治理协调各部门的力量而实现运作。虽然该机制本质上是法院应对案多人少矛盾的举措，但从本质上而言，受益的更多的是街道党工委、街道办事处。自社区多元调处工作站运营以来，宝安法院再也没接到该辖区内的各类上访。由于矛盾纠纷在第一时间、在萌芽状态就被化解，使得街道党工委、街道办事处有更多的精力来处理经济社会发展问题，同时，推进了无讼社区建设，促进了社会和谐。但社区多元调处工作站是由街道办事处、区法院两个单合作创建的。这样就面临着

两个主管单位权限划分不明的问题。而且,工作站作为一个基层单位,在化解矛盾纠纷中,有时需要跟辖区其他政府部门打交道。但现实中由于社区已经是基层中的基层,社区多元调处工作站在与一些区级单位沟通时,存在层级不对等,空间距离远,沟通成本增加、效率降低的问题,很多工作推进的及时性难以有效保障。此外,公安机关也设有一些社区警务站,如何与他们进行工作沟通与协作,也是社区多元调处工作站在需要面对的一个问题。

四、进路与创新:完善“黄田探索”的建议

将公共法律服务延伸至基层,是我国社会治理创新的一项重要实践成果,它在处理人民群众内部矛盾、化解纠纷方面有着充分利用社会资源、更加接近群众等优势。宝安法院的“黄田探索”,如能在解决问题总结经验的基础上推广至整个泛珠三角地区,必然会对社会治理创新发挥更加积极的作用,针对工作站运行中的问题,我们提出以下建议:

(一) 资源聚合:强化调解员的专业化配备

基层发生的矛盾纠纷主要以民间借贷、劳动争议、婚姻家庭事、合同纠纷等为主。其中的劳动争议、合同纠纷往往案件事实复杂,争议金额也相对较大,需要调解员具有丰富的相关知识以及丰富的调解经验。但这些调解员往往被配置在区多元矛盾调处中心,直接在区法院的本部来化解矛盾。把这些力量下放到社区,有助于更加充分发挥工作站的作用,让当事人在社区内就可以化解矛盾纠纷。但司法调解中的调解员,往往是相关部门派驻到法院的,法院并没有直接的人事管理权利。将专业化的调解人员下沉到社区,还需法院加强与相关单位的沟通,取得一致意见。另外,需要与辖区街道沟通,争取让下沉到社区司法调解员享受基层补助,增强他们到社区多元调处工作站工作的积极性。

(二) 机制更新:建立适当的费用收取制度

由于社区规模有大有小,在每个社区都设置工作站并不现实。可以考虑几个社区人口达到一定规模之后,再设立工作站负责几个社区的矛盾纠纷化解工作。同时,“司法成本既体现着正义分配的一般性原则,也展示着国家、当事人和市场间的合作与博弈”^⑦。即使通过调解的方式解决纠纷,也要政府投入一定的司法资源。在司法确认不需要交费的前提下,如果对于纠纷解决完全不收费用,实际上是利用公共资源来解决私人的纠纷,加大了公共资源的负担。建议提交到社区多元调处工作站的纠纷,可以适当向双方当事人收取一定的费用,但要事先向双方当事人阐明收费的理由及依据。收取的费用,既可以用来支持工作站的运转,也可以避免当事人的乱诉行为,推动无诉社区的创建,推动社会的和谐。

(三) 沟通顺畅:完善相关事务协调推进机制

“公共法律服务是现代政府公共服务职能在公共法律服务领域的具体化和法治化。人人都是践行正义的法律义务和道义义务的当然主体,而政府则是维护正义的中流砥柱。”^⑧社区多元调处工作站本来就是政府与法院合作的结晶。在与政府相关部门沟通方面,街道办事处比区级法院更占有优势。街道办事处应积极发挥优势,来解决社区多元调处工作站的困难。区级法院也要发挥派驻社区工作站人员的作用,常态化与社区多元调处工作站保持联系,及时掌握工作站的工作动态,做好外联工作,克服工作站直接与相关单位沟通存在的空间距离远,沟通成本增加、效率降低的问题,使得工作站的作用更好发挥。

^⑦王福华:《论民事司法成本的分担》,载于《中国社会科学》2016年第2期,第93页。

^⑧刘炳君:《当代中国公共法律服务体系建设论纲[J]》,载于《法学论坛》,2016年第31卷(01)第118-124页。

结 语

人类社会的发展始终伴随着纠纷的产生、发展和解决，纠纷解决机制的先进程度成为衡量人类文明程度的标尺之一。当今世界处于一个彰显个性同时又加速融合的时代，将司法调解延伸至基层，是贯彻习近平法治思想的重要举措，也是“枫桥经验”在新时代的新发展。我国是调解古国，也是调解大国，却难以算得上是调解强国。泛珠三角地区独特的经济优势、社会管理优势，为其推广“黄田探索”提供了难得的土壤。建立社区多元调处工作站，强化网格员与社区多元调处工作站的联动，把纠纷解决在初发，在萌芽，不仅是落实十九届三中全会改革部署的重大举措，也是深化社会治理的重大创新。只要认真总结“黄田探索”的经验，并结合泛珠三角地区各地的实际加以推广，社区多元调处工作站必然在泛珠三角社会治理创新中发挥更加积极的作用。